联 合 国 S/2019/867



安全理事会

Distr.: General
8 November 2019
Chinese
Original: English

索马里沿海海盗活动和海上武装抢劫情况

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告根据安全理事会第 2442(2018)号决议第 33 段的规定提交。安理会在该决议中请我在十二个月内提交报告，说明索马里沿海海盗活动和海上武装抢劫情况。

2. 本报告着重介绍自我上次提交报告(S/2018/903)以后的重大情况，涵盖期间为 2018 年 10 月 1 日至 2019 年 10 月 31 日。本报告依据的资料来自下列各方：国际海事组织(海事组织)、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和联合国粮食及农业组织(粮农组织)等联合国系统实体、会员国以及欧洲联盟海军部队(欧盟海军部队)、北大西洋公约组织(北约)、印度洋委员会和政府间发展组织(伊加特)等区域组织。

二. 索马里沿海海盗活动的主要情况、趋势和考虑因素

3. 在本报告所述期间，国际社会继续协力打击索马里沿海海盗活动，索马里沿海海盗问题联络小组参与了行动；下列各方持续不断地作出了贡献：会员国(见附件一)；国际海军部队；索马里联邦政府，联索援助团和各伙伴向索马里联邦政府提供了支助，以促进索马里的治理和法治。

4. 在本报告所述期间，没有任何船只被成功劫持勒索赎金。索马里沿海区域水域(索马里盆地)发生了两起重大海盗事件和几起疑似海盗活动(见附件二)。

5. 2018 年 10 月 16 日，有人企图在摩加迪沙以东约 340 海里处登上 Sydney 号散装货船。私营承包的船上武装保安人员鸣枪示警，击退了攻击行动。攻击发生后，欧盟海军“阿塔兰特”打击索马里海盗行动命令西班牙 Cisne 号海上巡逻和侦察机前往该地区，进一步调查疑似海盗活动。2018 年 10 月 28 日，欧盟海军打

19-18719 (C) 121119 121119



请回收



击索马里海盗行动旗舰 Castilla 号打乱了一艘海盗活动团伙[1] 捕鲸船的活动，该船被用于协助攻击行动。

6. 2019 年 4 月 21 日，Adria 号和 Txori Argi 号渔船在离索马里中部海岸 280 海里处遭到攻击。私营承包的船上武装保安人员与海盗嫌疑人交火，击退了这次攻击。据称，在攻击行动之前，海盗嫌疑人在索马里中部海岸附近夺取了一艘也门渔船，船上有 25 名也门籍和索马里籍船员。2019 年 4 月 23 日，欧盟海军打击索马里海盗行动旗舰 Navarra 号在索马里中部海岸外查获这艘也门渔船 Al Ahzam 号，逮捕了 5 名海盗嫌疑人，释放了被扣为人质的 25 名船员。4 月 26 日，这 5 名海盗嫌疑人被移交塞舌尔当局起诉。欧盟海军部队总部在大不列颠及北爱尔兰联合王国诺斯伍德移交行动权三周后，试行在西班牙罗塔行动总部指挥下开展行动。在欧盟海军部队德国 Jester 号和西班牙 Cisne 号海上巡逻和侦查机等在该区域的各种在役资产的支持下，欧盟海军打击索马里海盗行动得以控制局势，防止在近期内再发生攻击行动。

7. 由于国际海军迅速干预，并且由于使用了私营承包的武装保安人员，海盗无法成功劫持船只。虽然近年来索马里沿海海盗攻击事件总体上减少，但这些未遂攻击行动提醒我们，海盗活动虽然减少，却并未根除，仍然是对该区域的严重威胁。

8. 2019 年 9 月 1 日《行业发布的威胁评估》[2] 认为，以前参与海盗活动的犯罪团伙似乎仍在继续从事风险较低的犯罪活动，如贩运人口、毒品、武器或木炭，以达到其财务目标。然而，一旦有机会，他们有进行海盗攻击的意图和能力。哪怕仅仅一次侥幸成功夺取船只并获得赎金，就足以让索马里的金主再次投资于海盗活动。该评估还指出，海上联合部队和欧盟海军打击索马里海盗行动等国际海军持续留守，再加上实施《最佳管理方法》[3] 第五版建议的措施，这些行动仍然是该区域最有效的遏止和防范海盗活动的形式。关于红海南部，在本报告所述期间，该区域没有发生攻击航运活动的行为。只要《斯德哥尔摩协定》持续发生效力，发生这类攻击行动的威胁程度就可能较低。

9. 由于海盗威胁减少，国际航运协会圆桌会议和石油公司国际海洋论坛决定从 2019 年 5 月 1 日起更新高风险区域的地理边界，缩小其范围。圆桌会议重申，船旗国必须继续监测悬挂其国旗的船舶受到的威胁，根据《国际船舶和港口设施保安规则》设定适当的保安级别，并确保向当局准确和及时报告所有事件。

10. 海事组织海事安全委员会在 2018 年 12 月 3 日至 7 日举行的第 100 届会议上指出，航运业全面审查和更新了关于海盗活动和武装抢劫问题的指导意见，促进

[1] 海盗活动团伙是为在海上进行海盗活动和抢劫而结成的团伙，通常在特定海域活动。

[2] 由海上联合部队和欧洲联盟海军部队撰写，旨在向通过红海、亚丁湾和西印度洋的商船和大型商业捕捞船经营者介绍情况，助其作出关于风险管理的决定。

[3] 波罗的海和国际海事理事会等，《红海、亚丁湾、印度洋和阿拉伯海遏止海盗活动和加强海上安全的最佳管理方法》，第五版(联合王国苏格兰爱丁堡利文斯顿，威瑟比出版集团有限责任公司，2018 年)。

修订了《最佳管理方法》第五版和其他指导意见。委员会还指出，新的订正指南反映了自《最佳管理方法》第四版公布以来海盗活动和海上安全方面的情况，包括已有进一步的区域指南、海盗的行为方式发生变化和已建立新的区域报告机制等情况。委员会批准了订正《最佳管理方法》，供大众查阅，其宗旨是协助各公司和海上人员进一步降低海上安全威胁，并帮助加强世界贸易的安全。

11. 委员会请成员国政府注意订正《最佳管理方法》以及其他订正指南，建议有权悬挂其国旗的船舶船东、经营人和管理人以及这些船舶上的雇员或聘请人员采取相应行动。订正指南旨在支持海事组织现有的指南，即：就防止和制止海盗活动和海上武装抢劫问题向各国政府提出的建议(MSC.1/Circ.1333/Rev.1)、船主及船只经营者，船长和船员防止和制止海盗活动和海上武装抢劫指南(MSC.1/Circ.1334)和海事安全委员会关于实施最佳管理方法指南的 MSC.324(89)号决议。委员会请各国际组织注意这些指南，建议其成员采取相应行动。

三. 索马里境内打击海盗工作的进展情况

A. 国家法律和政策框架

12. 在本报告所述期间，海事保安协调委员会举行了两次会议：一次于 2018 年 10 月 29 日和 30 日在内罗毕举行，一次于 2019 年 6 月 18 日在毛里求斯索马里沿海海盗问题联络小组全体会议期间举行。来自索马里联邦政府、联邦成员州和“索马里兰”的代表参加了这两次会议，国际捐助方和执行索马里项目的机构代表也参加了会议。这些会议为所有各方提供了一个机会，使他们能够提高能见度，协调在海事领域的工作，并使索马里各行为者能够着重提出其最紧迫的要求。在本报告所述期间，伊加特继续与各国际伙伴一道支持海事保安协调委员会的工作。提供的支持包括加强索马里联邦政府的能力，使其能够监测索马里陆上海事治理结构的进展情况。

13. 索马里联邦政府表示打算重振总理办公室下的国家海事协调委员会，以改进索马里所有海事活动的协调。重振国家海事协调委员会令人鼓舞，将使索马里海事利益攸关方能够更好地阐明集体目标，并确保加强国际社会的关注。

14. 审查养恤金和酬金法律的法案草案已提交联邦议会上议院审批。该法案为确定支持《国家安全构架协定》的安全部门规模提供了立法框架，预计将提高索马里海事部队的行动效力，支持改组索马里武装部队和安全部门。

15. 根据索马里联邦政府的立法，于 2018 年 12 月 18 日成立了索马里海事局，隶属于港口和海洋运输部，海事组织于 2019 年 5 月进行了需求评估此后，索马里海事局于 2019 年 10 月 14 日正式启动，联邦成员州和国际伙伴参加正式启动仪式。索马里海事局能力建设计划得到海事组织、联索援助团、世界粮食计划署和欧洲联盟索马里能力建设特派团的支持，该计划的重点将是遵守法律、船舶登记、船员认证和建立海上救援协调中心，并争取在 2020 年上半年实现索马里海事局初步作业能力目标。在海事组织和联索援助团的持续支持下，目前正在开展

工作，将《索马里海运规则》草案翻译成索马里语，以满足国际立法要求，这将使索马里能够根据海事组织的相关文书履行船旗国、港口国和沿海国的职责，促进建立该国不断扩大的蓝色经济的治理支柱。

16. 根据与中国近海渔业协会签订的谅解备忘录，索马里联邦政府通过渔业和海洋资源部向 31 艘长线渔船发放了许可证。发放许可证的步骤和程序符合国家安全委员会 2018 年 2 月签署的《关于发放捕鱼许可证的收入分享临时协议》。这些渔船获得许可，可在离岸 24 海里以外的索马里专属经济区开发洄游金枪鱼和类似金枪鱼的鱼种，24 海里以内区域是为索马里渔民保留的区域。

17. 索马里联邦政府注意到需要进行跨部门和组织间合作，继续与印度洋金枪鱼委员会互动，与非洲捕捞信息工作队协作，并在全球范围内通过《关于港口国预防、制止和消除非法、不报告、不管制捕鱼的措施协定》与各伙伴协作。欧洲联盟海军打击索马里海盗行动和欧盟委员会渔业和海事总局与印度洋金枪鱼委员会分享目击情况和分析结果，以便将这些信息传递给有关国家，包括索马里联邦政府，以努力支持各国当局了解问题的严重程度，并考虑采取行动遏制这种非法行为。

B. 能力建设

18. 虽然海盗活动受到抑制，索马里水域仍然日益成为海上犯罪猖獗的地方，不仅影响其从多年冲突中复原的能力，而且对邻国的稳定构成威胁。本国和跨国犯罪团伙、海盗活动团伙和青年党利用边界漏洞和脆弱的法治能力，通过索马里及其水域运送人员、武器和非法货物。索马里港口不断扩张，在这些港口停靠的船只数量空前增加，增加了索马里海事执法当局的执法难度。在此背景下，并且由于得到丹麦、意大利、日本、欧洲联盟、荷兰和联合王国等核心捐助方的支持，毒品和犯罪问题办公室海上犯罪问题全球方案(海事犯罪方案)继续协助索马里建设其海上执法和警务能力，使其能够在其水域进行有效巡逻，打击海上犯罪。海事犯罪方案的参与植根于并推动索马里海上保安和资源策略，该方案与各伙伴协调。

19. 在本报告所述期间，海事犯罪方案继续在索马里柏培拉、博萨索和摩加迪沙等三个主要港口开展活动。由于越来越多的人员和非法货物、特别是武器通过海运路线、主要是通过来自也门的海运路线到达邦特兰海岸，邦特兰继续面临巨大挑战。为了进一步增强博萨索港和海上警察部队在较长的海岸线地带巡逻的能力，海事犯罪方案提供先进的登临、检查、搜索和扣留技能、增强行动准备状态的工程技能以及设备，支持他们采取行动，成功开展了一系列救援行动和拦截行动。在“索马里兰”，海事犯罪方案支持柏培拉的海岸警卫队，提供行动准备和海事执法技能，助其采取行动，保护海域不受非法捕鱼活动以及人员和货物非法流动的影响。

20. 在摩加迪沙，毒品和犯罪问题办公室海事犯罪方案与欧洲联盟索马里能力建设团协调，继续与联合国项目事务署(项目署)联合实施为期 18 个月的能力建设方案。海事犯罪方案的行动旨在为摩加迪沙海上警察部队奠定坚实的基础，使其能

够进行海上执法，保障摩加迪沙附近水域、海岸线和领海空间安全。能力建设方案重点培训航海、掌舵和工程技能，最终提供登临、检查、搜索和扣留技能。虽然能力建设方案将于 2019 年结束，但特别是考虑到摩加迪沙海上警察部队加强了其在摩加迪沙机场和港口周围巡逻职责，毒品和犯罪问题办公室海事犯罪方案将继续与海事执法当局合作，以加强能力。

21. 在欧洲联盟和瑞典资助下，启动了由联索援助团和联合国开发署综合安全部门改革科执行的安全部门联合治理方案能力建设举措。该方案旨在加强安全部门治理和改革，促进和改善全国各地安全安排的协调，同时加强索马里安全部门内的民主监督和问责。此外，联索援助团和联合国开发计划署的一个综合结构正在通过全面安全办法框架与索马里对口部门就能力建设举措进行接触，这将进一步加强索马里海上部队的效力。

22. 毒品和犯罪问题办公室和联索援助团还与欧洲联盟索马里能力建设团一道，在索马里海上警察部队的能力建设活动中发挥重要作用。为支持能力建设工作，毒品和犯罪问题办公室正在为摩加迪沙海上警察部队采购巡逻艇，项目署正在通过欧洲联盟供资机制加强基础设施。在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室海事犯罪方案继续为海事警察部队提供培训和指导方案，以加强海事执法和海洋工程领域的业务能力。

23. 索马里联邦政府还设立了一个新的协调结构，即海事警察工作组，以推动与联邦成员州共同执行海上警务。该工作组被视为扩大索马里沿海海事执法的关键平台，于 9 月 18 日举行了首次会议，出席会议的有埃及、瑞典、卡塔尔和土耳其以及联索援助团和欧洲联盟索马里能力建设团等方代表。

C. 社区问题

24. 渔业和海洋资源部继续牵头推动发展海洋和沿海渔业部门，将其作为经济增长的主要来源。这方面的努力，特别是在与社区加强和宣传相结合的情况下，将减少沿海地区招募海盗的情况，从而有助于打击海盗。

25. 通过实施沿海社区打击海盗项目等举措，粮农组织正在与联邦和州两级的渔业部密切合作，沿渔业部门价值链提供有意义的就业机会，从而提供可以替代海盗活动或参与其他非法沿海活动的选项。

26. 沿海社区打击海盗项目通过在博萨索和摩加迪沙实施的长期培训方案，正在支持为年轻人发展创收机会。培训主题包括海上安全、船上搬运以及经过改进的捕鱼和收获后技能。该项目还在努力改进小规模捕鱼用具的设计和性能，已经分发了 27 艘在索马里当地建造的船只。为了努力减少收获后损失和提高捕鱼活动的收入，粮农组织正在提供关于新的鱼类加工增值技能的培训，同时提供冷链资产，例如冷藏车、太阳能片式制冰机。粮农组织还加强登陆地点的渔业合作社和其他组织，并对新的基础设施进行可行性研究。在开展这些活动的同时还开展参与式研究和活动，以建立公民责任，提高对海盗活动的危险的认识，并且在一管理良好的渔业部门内提供机会。粮农组织支持渔业价值链发展的其他努力包括在国内市场和邻国市场实施的市场开发，围绕烹饪和营养举办的提高认

识和教育活动。在加强价值链方面，粮农组织旨在刺激市场对索马里水域未得到充分利用的资源的需求。

27. 粮农组织还收到了支助各国采取举措打击索马里沿海海盗活动信托基金的资金，以便在博萨索的 175 艘小渔船上安装自动识别系统转发器和甚高频数字选呼手携式收音机，以协助反海盗部队，为之提供更多信息，并改进对捕鱼活动的监测。这项干预工作不仅改善了对捕鱼活动的监测，而且还建设了渔业和海洋资源部及渔业协会监测和管理索马里渔业的能力，改进了渔民个人的海上安全。

四. 国际合作

A. 索马里沿海海盗问题联络小组

28. 索马里沿海海盗问题联络小组于 2019 年 6 月 20 日在毛里求斯举行了第 22 届全体会议。下列国家出席了会议：澳大利亚、中国、丹麦、埃及、法国、德国、希腊、印度、意大利、日本、肯尼亚、马达加斯加、毛里求斯、荷兰、挪威、巴基斯坦、巴拿马、葡萄牙、卡塔尔、大韩民国、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞舌尔、西班牙、斯里兰卡、瑞典、土耳其、阿拉伯联合酋长国、联合王国、坦桑尼亚联合共和国和美利坚合众国。“索马里兰”的代表以及许多其他国际、区域和私营部门组织的代表也出席了会议。索马里第一次选择不出席，而是在与索马里沿海海盗问题联络小组进行详细接触之前，将重点放在国家海事协调委员会的进一步协调上。全体会议由担任印度洋委员会主席的毛里求斯主持，而委员会作为索马里沿海海盗问题联络小组的秘书处，为全体会议提供支持。

29. 全体会议回顾安全理事会第 1851(2008)号决议，欢迎国际社会继续努力打击和威慑索马里沿海的海盗活动。全体会议重申需要在索马里沿海海盗问题联络小组框架内加强对海上安全举措的协调，并呼吁该区域各国在索马里沿海海盗问题联络小组中作出更大承诺，并拥有对打击海盗活动及相关威胁和犯罪的相关活动的自主权。全体会议确认必须查禁海盗活动，并呼吁国际海军部队和独立部署者保持在索马里沿海的人员力量。全体会议赞赏地认可选择肯尼亚为 2020 年 1 月 1 日至 2021 年 12 月 31 日期间索马里沿海海盗问题联络小组主席，并注意到印度洋委员会提议继续为索马里沿海海盗问题联络小组主席提供秘书支持。

30. 会议期间，全体会议还讨论了索马里沿海海盗问题联络小组的未来。他们一致认为，需要确保索马里沿海海盗问题联络小组仍然是一个植根于该区域长期战略的灵活机制。他们还一致认为，需要作出更多努力，以确保对该区域采取整体办法，并且需要更好地进行协调，提高效率。全体会议还同意成立一个指导委员会，研究索马里沿海海盗问题联络小组的战略计划。全体会议注意到海上行动工作组已经关闭，并同意将印度洋区域能力建设工作组的活动转移到《吉布提行为守则》。此外，全会还呼吁严格遵守《转移协定》，并表示强烈反对过早释放被定罪的海盗。

31. 在全体会议之后举行了其他几次会议，包括 2019 年 6 月 19 日举行的第二次西印度洋海事保安部长级会议，这次会议由毛里求斯和印度洋委员会组织，得到

了欧洲联盟资助的区域海事保安方案的支持。2019 年 6 月 18 日和 19 日还举行了海事保安协调委员会会议、虚拟法律论坛会议和索马里沿海海盗问题联络小组相关工作组/技术小组会议以及支助各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金理事会年度会议。索马里沿海海盗问题联络小组成员还参加了在部长级会议间隙举办的“海事周”会外活动。

32. 印度洋委员会在欧洲联盟资助的区域海事保安方案支持下，支持索马里沿海海盗问题联络小组已有三年。区域海事保安方案由四个区域组织(政府间发展组织、东非共同体、东部和南部非洲共同市场以及印度洋委员会)与粮农组织、国际刑警组织及毒品和犯罪问题办公室密切合作实施，目的是为西印度洋的海事保安提供一个综合办法。在该方案下设立了马达加斯加区域海事情报汇总中心和塞舌尔区域海事业务协调中心，目标是在改善海事信息交流和海上联合行动的基础上，发展西印度洋的区域海事架构。

33. 2018 年，在欧洲联盟资助的区域海事保安方案支持下，7 个东非和印度洋国家和地区签署了海事情报交流和共享区域协定和海上联合行动协调协定。[4] 区域协定已开始执行，区域海事情报汇总中心和区域海事业务协调中心已全面运作；这两项工作对于在该区域建立监测和控制机制都至关重要。签署这些协定标志着在建设海事保安架构方面迈出了重要一步，该架构包括《吉布提行为守则》和该守则的 2017 年《吉达修正案》等其他区域举措。该架构利用亚洲和欧洲专门开发的海上态势感知系统及最佳做法，并补充西印度洋的监测和监视。

34. 欧洲联盟资助的区域海事保安方案的一项旗舰举措是主办了第二次西印度洋海事保安部长级会议，来自 30 个国家以及区域和国际组织的 250 多名与会者参加了会议，其中包括研究人员、政治和政府代表以及海事技术专家，辩论和讨论海事保安举措。与会者呼吁大力协调海事保安和安保举措，以提高其影响，避免重复，必要时发展协同作用，并便利各国以及区域和国际伙伴参与。

B. 联合国支持各国采取举措打击索马里沿海海盗活动信托基金

35. 在本报告所述期间，信托基金继续提供财政援助，帮助打击索马里沿海的海盗活动。信托基金支持区域起诉工作以及海上执法和治理等努力。

36. 自 2012 年 12 月 31 日以来，信托基金已经收到来自 18 个捐助方的共计 14 834 461 美元。然而几年来，信托基金一直未能达到联合国发展集团为多伙伴信托基金规定的捐款基准门槛数额，这表明捐助者的兴趣正在下降。截至 2019 年 8 月 31 日，信托基金的余额为 218 895 美元，而信托基金理事会已经核准了两个项目，总额为 1 419 184 美元，目前正在等待供资。

37. 2019 年 6 月 19 日，信托基金理事会在毛里求斯巴拉克拉瓦举行第 21 次会议，由秘书处政治和建设和平事务部担任会议主席。会议期间，理事会成员继续

[4] 这两项区域协定是 5 个国家(科摩罗、吉布提、马达加斯加、毛里求斯和塞舌尔)在 2018 年 4 月举行的第一次海事保安部长级会议期间签署的。此外，肯尼亚和法国(留尼汪岛)于 2018 年 11 月在内罗毕举行的蓝色经济会议期间签署了这两项协定。

讨论信托基金的未来。他们强调了信托基金在打击索马里沿海海盗活动方面的重要价值，但确认需要遵守联合国发展集团对多伙伴信托基金的门槛要求。因此，理事会成员达成共识，再次呼吁向信托基金捐款，以避免信托基金关闭。不过，如果信托基金在 2019 年没有达到门槛要求，而且捐助者没有承诺在 2020 年达到这一数额，理事会决定于 2021 年 12 月 31 日关闭信托基金。理事会没有核准新的项目，因为可用资金数额有限，并且已经核准的项目仍在等待供资。

五. 有战略意义的海事保安活动

A. 国际能力建设

38. 通过海事组织《吉布提行为守则》方案的支持，索马里沿海、西印度洋和亚丁湾的国家在有效的区域协作方面已经汲取了经验教训。目前，海事组织领导的方案的重点是制定一个多机构办法，鼓励该区域在国家和跨境一级开展工作，采取更全面的办法防止海盗活动死灰复燃，并打击其他威胁，诸如针对石油和天然气设施的恐怖主义、非法、无管制和未报告的捕捞活动以及贩运毒品、武器和人口。

39. 针对这些现有的和正在出现的威胁，2017 年 1 月通过了《吉布提行为守则吉达修正案》，作为参与国同意共同努力建设国家和区域能力、以防止海盗活动死灰复燃并解决更广泛的海事保安问题的机制，其中的一个关键组成部分是商定加强该区域的海上态势感知。为此，该区域优先考虑在每个签署《吉布提行为守则》的国家建立国家海事情报共享中心。这些中心将作为区域情报共享网络以及指定的区域情报共享中心的国家支柱发挥关键作用。在本报告所述期间，肯尼亚在海事组织、丹麦和联合王国的支持下开始整合其现有系统，以建立一个联合海事行动中心。

40. 有效履行每个签署国的承诺，建立一个国家组织来促进机构间合作和发展国家能力，对于《吉达修正案》持续取得成功至关重要。因此至关重要的是，签署国要继续建立自己的国家组织、法律框架和能力，以处理更广泛的海事保安问题。迄今为止，海事组织通过《吉达修正案》，与国际和区域伙伴一道帮助举办了 84 个培训课程，使来自该区域的超过 1 698 名受训人员受益。

B. 索马里沿海的海军活动

41. 在本报告所述期间，北约继续在索马里沿海参与，支持国际社会的打击海盗活动努力。为此，北约保留了对该海域的海上态势感知力量并监测海盗活动局势，包括通过设在联合王国的北约航运中心开展这项工作，而该中心与全球航运界定期联系。此外，北约继续与相关的打击海盗活动利益攸关方保持宝贵的伙伴关系，并继续积极参与索马里沿海海盗问题联络小组等反海盗活动论坛。

42. 在本报告所述期间，欧洲联盟和海上联合部队都继续按照安全理事会的授权，开展专门的多国海军打击海盗活动任务，以保护亚丁湾和西印度洋的商船并威慑

海盗活动。此外，中国、印度、日本、大韩民国和俄罗斯联邦等联合国会员国继续作为独立部署者在该海域开展行动，通过保护和护送商业船只来维护海上安全。

43. 海上联合部队是一个由 33 个成员国组成的多国海军伙伴关系，专门的打击海盗活动力量是该部队成立的三支特混部队之一。海上联合部队第 151 联合特遣队开展行动，在红海、亚丁湾、阿拉伯海、索马里流域和北印度洋巡逻，并与欧盟海军打击索马里海盗行动和独立部署者密切合作，积极开展行动。

44. 欧盟海军打击索马里海盗行动继续通过阿塔兰特行动打击海盗活动；该行动通常由最多 2 艘战舰、2 架海上巡逻机和 700 名人员组成，活动范围从红海起，经过阿拉伯海和印度洋，一路延伸至莫桑比克海峡。除了塞尔维亚和黑山等非欧盟成员国长期直接派遣的力量外，通过定期纳入一艘大韩民国军舰，部队得到了进一步扩充。

45. 欧盟海军打击索马里海盗行动积极应对了 Sydney 号、Adria 号和 Txori Argi 号等船只遇到的袭击。除了专门的打击海盗活动外，欧盟海军打击索马里海盗行动还继续与索马里沿海社区接触，为欧洲联盟文书和联合国机构提供一个平台，在难以进出的社区内促进发展方案，以期提供替代形式的收入。

46. 2019 年 3 月 29 日，欧洲联盟海军行动总部从联合王国的诺斯伍德转移到西班牙的罗塔，海事保安中心-非洲之角迁至法国的布雷斯特。该中心仍然是阿塔兰特行动的组成部分，它具有重要作用，可向全球航运业保证，一旦该区域发生海盗活动，它将采取军事行动。该中心按照《最佳管理做法》第五版的建议，并与联合王国海上贸易行动中心协作，提供区域海上态势感知情报，并通过自愿报告接收有关经过船只的注册详细信息。该中心利用这些信息评估相关船只遭遇海盗活动的可能性。该中心还作为一个渠道，根据欧盟海军打击索马里海盗行动和海上联合部队的联合评估，向航运业通报威胁评估和事件相关威胁公报。

47. 欧洲联盟海军部队和海上联合部队在 2019 年 4 月在巴林召开的共享情报避免互扰机制巴林会议上向航运业机构，并在 2019 年 6 月在毛里求斯召开的索马里沿海海盗问题联络小组全体会议上向政府代表介绍了最近的联合威胁评估。鉴于过去 12 个月中只有两起确认的海盗袭击事件，两支部队都评估没有任何战术指标或警告显示索马里沿海的海盗活动会死灰复燃，前提是海上仍然存在一直威慑力量，能够威慑和阻止海盗活动。

六. 国际法律和司法问题，包括人权考虑

A. 法律框架与合作

48. 2019 年 8 月 1 日至 3 日，在 1984 年《维多利亚合作总协定》制度化 35 年后，印度洋委员会在莫罗尼举行了一次关于该组织未来的部长级务虚会。在务虚会结束时，与会者通过了一项关于印度洋委员会未来的宣言，重新设计了印度洋委员会并为之奠定了基础。《宣言》除其他问题外，提到了恐怖主义的风险、跨国犯罪网络的发展和海上不安全等。《宣言》注意到 2018 年和 2019 年在毛里求斯

举行的两次西印度洋海事保安问题部长级会议，并指出，印度洋委员会的新任务授权应包括和平与安全以及海事保安等相关问题。在本报告所述期间，秘书处政治和建设和平事务部与印度洋委员会根据 2018 年 6 月 15 日签署的《合作框架》，启动了有关活动的讨论，以帮助建设印度洋委员会采取行动、促进及巩固该区域和平与安全的能力。

49. 根据 2019 年世界海事日的主题“增强海事界妇女的权能”，索马里妇女和人权发展部与港口和海上运输部、联索援助团和欧洲联盟索马里能力建设特派团一道，于 2019 年 9 月 4 日在摩加迪沙举行了一次关于“海事部门中的妇女”的协商会议。这次会议力求为安全理事会第 1325(2000)号决议获得通过 20 周年庆祝活动的前期准备创建一个平台，使索马里联邦政府、联邦成员州、民间社会和参与海事部门的国际机构能够讨论在该部门工作的妇女的机会，为她们的未来发展制定一个路线图，并考虑她们对发展索马里蓝色经济的贡献。

50. 政府间发展组织部长理事会在第四十六届常会期间设立了红海和亚丁湾问题工作队。该工作队于 2019 年 4 月 3 日至 4 日在内罗毕举行了第 1 次协商会议，并于 2019 年 9 月 15 日至 18 日在吉布提举行了第 2 次协商会议。工作队一致认为，需要在打击非法、无管制和未报告的捕捞活动、暴力极端主义、海盗活动和非正常移民等问题上加强合作，以及需要确保红海和亚丁湾水域的海上航行自由。

51. 2017 年 9 月人权理事会第 36/11 号决议设立了一个新的不限成员名额政府间工作组，为期三年，其任务是在不预先限定国际监管框架的性质的情况下，拟定该框架的内容，保护人权，并确保对私营军事和安保公司活动中的侵权和虐待行为实施责任追究。

52. 2019 年 5 月 20 日至 23 日，在日内瓦举行了该政府间工作组第一届会议。这届会议重申了在前工作组的结论和建议基础上再接再厉的重要性，以确定更高效的手段，防止与私营军事和保安公司的活动有关的侵犯人权行为；更有效地保护此类侵权行为的受害者，确保他们能够诉诸司法并为其采取补救办法；并加强对侵权行为实施者的问责，而迄今为止，世界各地基本上都未能做到这一点。为进一步协助工作组履行其任务，工作组根据第 36/11 号决议邀请各国政府、人权理事会相关特别程序任务负责人和机制、条约机构、区域集团、政府间组织、民间社会、业界和其他具有相关专门知识的利益攸关方，包括蒙特勒文件论坛和国际行为守则协会的共同主席，提供书面意见。

B. 人质的释放和支助努力

53. 国际海员福祉与援助网络是一家总部设在联合王国的国际慈善机构，负责管理联络小组海盗活动幸存者家庭基金。该基金提供的资助使该网络能够继续努力支助被扣押期间和之后的人质及其家人，包括自 2015 年 3 月以后被索马里海盗扣为人质的“Siraj”号四名船员。

54. 9 月 14 日，人质支助伙伴关系就释放一名被海盗团伙“卡拉尼”扣押的身患重病的船员进行了谈判。在海盗活动幸存者家庭基金的资助和伊朗伊斯兰共和国政府的支持下，人质支助伙伴关系救出了该人质，并为医疗和后送提供了协助，

同时继续努力促成释放其余三名人质。国际海员福祉与援助网络得以与其余人质的家人建立联系，并努力确定他们的需要，以便提供人道主义支助。该网络还得以帮助获释人质及其家人重新就业并得到康复、医疗服务和教育。

C. 在海盗活动相关起诉方面的合作

55. 在本报告所述期间，毒品和犯罪问题办公室海上犯罪问题全球方案作为联络小组执法工作队的秘书处，为 2019 年 5 月在德国汉诺威下萨克森州刑事调查局举行的执法工作队第 3 次会议提供了协调。会议期间，与会者讨论了自 2018 年 5 月在法国里昂举行上一次会议以来，在起诉疑似海盗头目、同伙和资助者方面取得的进展。

56. 执法工作队注意到国际刑警组织海盗嫌疑人数据库的宝贵作用，该数据库用于帮助在从非洲抵达欧洲的难民中识别嫌疑人。来自非洲的移民的涌入将一些海盗同伙带到了欧洲，对被劫持船只上犯罪现场作出的详细记录提供了与这些嫌疑人相匹配的指纹资料。因此，在本报告所述期间，美国联邦调查局(就 Michael Scott Moore 绑架案)和德国(就“Smyrni”号案以及“Ems River”号和“Susan K”号劫持案)逮捕了数名海盗。

57. 应执法工作队的请求，毒品和犯罪问题办公室提交了一份由信托基金资助的题为“海盗犯罪所得——查找海盗头目和资助者的资产”的报告。执法工作队呼吁进一步研究海盗和跨国有组织犯罪问题，包括海盗头目与青年党之间的可能联系。2019 年 1 月，毒品和犯罪问题办公室还发布了“规管浮动军械库及其运作的法律摘要”和“使用私营承包的武装安保人员准则”，这两份文件都附在出版物《海上犯罪：刑事司法从业人员手册》第二版之后。

58. 根据执法工作队和毒品和犯罪问题办公室开展的工作，据信仍有四个海盗行动团伙在索马里活动，他们得到资金，对航运业进行海盗袭击。有迹象表明，还有第五个团伙在索马里南部活动，对航运船只进行多次袭击未遂。此外，还有一些不活跃的海盗团伙，例如扣押“Siraj”号其余船员的团伙。2019 年 3 月 17 日，一名主要的索马里海盗资助者和头目在从加勒卡约前往霍比奥途中遭遇伏击身亡。他是在伊朗监狱服刑后于 2019 年 2 月返回索马里的。

59. 2019 年 3 月 18 日至 20 日，毒品和犯罪问题办公室海上犯罪问题全球方案、欧盟海军行动总部法律顾问在澳大利亚警察部队一名专家的协助下在塞舌尔开展了海盗起诉途径演练，目的是保持该区域对海盗进行起诉的能力。参与者包括塞舌尔总检察长办公室、司法机构、塞舌尔警察部队、海岸警卫队、空军和塞舌尔武装部队的代表。培训包括各种讲习，涉及修订打击海盗的法律框架、保管链和证据方面的挑战以及向国家执法机构移交海盗嫌疑人的常规程序。

60. 毒品和犯罪问题办公室海上犯罪问题全球方案了最后 28 名已在肯尼亚服满刑期的海盗，其中最后 4 名于 2019 年 2 月遣返。该方案自 2009 年设立以来，已遣返 138 名在肯尼亚服刑期满的海盗，目前肯尼亚监狱中已无被定罪的海盗。2017 年逮捕的 6 名海盗嫌疑人获无罪释放后，于 2018 年 11 月 29 日和 12 月 1 日从塞舌尔遣返。目前仍有 2019 年 4 月被捕的 5 名海盗嫌疑人在塞舌尔羁押候审。

最后，2019 年 8 月，该方案对遣返一名在日本服刑期满的被定罪海盗给予了支持。

61. 为了促进在该区域起诉国被定罪的海盗得到改造和重返社会，塞舌尔政府和索马里过渡联邦政府于 2011 年签署了一项协定，允许将被判犯有海盗罪的人移送回索马里服刑。随后，塞舌尔与“索马里兰”和邦特兰两个州当局签署了谅解备忘录。此后，毒品和犯罪问题办公室在信托基金的支持下，在“索马里兰”和邦特兰协助进行了移送，并修建了符合人权的基础设施。

62. 2019 年 7 月 29 日，“索马里兰”总统穆萨•比希•阿卜迪决定提前释放关押在哈尔格萨中央监狱的 19 名被定罪海盗，这些海盗是 2012 年由塞舌尔移交的。总统是根据“索马里兰”《宪法》行事，该宪法赋予他赦免囚犯的权力，但是，此举违反了塞舌尔与“索马里兰”之间的谅解备忘录第 5 条和第 7 条，其中规定，移交国或当局应保留对判决和刑期进行复审的专属管辖权，接收国或当局应继续执行判决，如同判决是在接收国或当局作出(第 7 条)。一周后，即 2019 年 8 月 2 日，这些海盗被释放。目前，还有一名海盗关押在哈尔格萨中央监狱，原因是他的刑罪在 2015 年从海盗行为改为越狱未遂。2019 年 8 月 2 日，索马里沿海海盗问题联络小组主席发表一份公报，表达了国际社会对这一决定的关切，并强调必须坚持履行该区域若干协定规定的责任，防止西印度洋海盗活动再次升级。

63. 2019 年 8 月 3 日，邦特兰表示打算对目前关押在博萨索和加罗韦监狱的 30 名海盗的刑期进行复审。对此，联络小组主席于 2019 年 8 月 13 日发表了第二份公报。毒品和犯罪问题办公室海上犯罪问题全球方案继续监测从该区域起诉国移送的所有被定罪海盗的刑期执行情况。

七. 意见

64. 自我上一次报告以来，索马里沿海没有发生成功的海盗袭击，这表明目前索马里联邦政府、航运业和包括安全理事会在内的国际社会以及军方和海军为打击索马里沿海海盗活动和海上武装抢劫所采取的减轻影响措施是有效的。

65. 然而，我感到关切的是，本报告所述期间发生了几次袭击未遂事件。袭击虽然未得逞，但表明该地区的海盗网络仍然活跃，一旦有机会，随时可能再次袭击。我赞扬抓获目前正在塞舌尔候审的 5 名海盗嫌疑人，这表明国际海军和航运业协调一致的迅速反应对于应对海盗威胁仍然至关重要，这也是一种关键的威慑。索马里沿海的海盗活动仍然受到遏制，但仍未根除。除非海盗活动的根源，包括缺乏替代生计、不安全和治理结构薄弱等问题得到解决，否则这种活动不会根除。

66. 海盗活动只是索马里沿海海上安全面临的诸多威胁之一。我对持续发生非法、未报告和无管制的捕捞活动感到关切，我敦促会员国遵守国际规章。

67. 我欢迎索马里联邦政府努力发展可持续的海洋部门。将性别平等纳入海事领域主流以及征聘和提升更多女海事警官的举措，是增强索马里妇女参与海事部门能力的一个令人鼓舞的步骤。

68. 自我上一次报告以来，国际社会讨论了国际合作打击索马里沿海海盗活动的基本方面，包括索马里沿海海盗问题联络小组相对于其他区域文书和机制的工作范围和重点、起诉机制以及支助各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金的未来。在这方面，我注意到，需要探讨有关该区域海上安全的各种文书和机制，包括反海盗文书和机制之间的协同增效作用，尽可能实现最为全面、一致和有效的国际应对。

69. 我赞扬人质支助伙伴关系和国际海员福利与援助网络为释放 2015 年 3 月在“Siraj”号船上被抓的一名身患重病的人质所做的工作，并要求立即无条件释放在索马里被扣为人质的其余所有平民和海员。我再次呼吁所有伙伴向海盗活动幸存者家庭基金捐款，该基金对海员及其家人给予支持，对索马里海盗活动幸存者的复原具有至关重要的作用。

70. 我感谢毛里求斯政府作为索马里沿海海盗问题联络小组主席发挥领导作用，并欢迎肯尼亚政府从 2020 年 1 月 1 日起担任下一任主席。我也感谢印度洋委员会担任联络小组的秘书处。我赞赏地注意到向支助各国采取举措打击索马里沿海海盗行为信托基金提供的捐款，并鼓励会员国在 2019 年剩余时间内向信托基金捐款。

71. 我鼓励联络小组、国际海军部队和国际社会以及索马里联邦政府和联邦成员州国继续共同努力打击索马里沿海的海盗活动。

附件一

会员国、观察员、非政府组织和私营部门对打击索马里沿海海盗活动的贡献

1. 以下是会员国根据安全理事会第 2442(2018)号决议的相关执行段落提供的陈述：

2. 保加利亚参加了欧洲联盟海军部队(欧盟海军)打击索马里海盗“阿塔兰特行动”，该行动旨在威慑、防止和遏制索马里沿海的海盗活动和武装抢劫。该行动的目标是通过护送世界粮食计划署船只和其他面临危险的船只前往索马里港口，帮助改善该区域的海上安全，遏制海盗活动和武装抢劫，加强主要海上路线的安全，并确保人道主义援助得到保护。保加利亚的任务是派遣最多两名军官参加“阿塔兰特行动”的行动总部。自 2009 年以来，保加利亚派遣一名海军军官参加了大不列颠及北爱尔兰联合王国诺斯伍德的行动总部。自 2019 年起，保加利亚派遣一名海军军官继续参加西班牙罗塔的行动总部，切实体现了保加利亚对联合国和欧洲联盟打击海盗的努力作出的贡献。

3. 法国是欧盟海军打击索马里海盗“阿塔兰特行动”的主要参与国之一。2019 年 3 月，“阿塔兰特行动”的非洲之角海事保安中心总部迁至法国布雷斯特，其行动总部迁至西班牙拉罗塔。法国还参加索马里沿海海盗问题联络小组的工作。在 6 月 20 日举行的联络小组最近一次全体会议上，法国积极参与了讨论，讨论的结果是决定不将联络小组的任务范围扩大到海盗问题以外。鉴于海盗活动不能被视为已完全根除，联络小组应继续开展对海盗活动再度猖獗的预警工作。其他海上犯罪问题可以在其他框架内解决，这些框架包括欧洲联盟资助的区域海事保安方案、欧洲联盟重要海上通道印度洋项目以及《吉布提行为守则》。法国还继续倡导在海事保安问题上的区域自主。法国支持执行印度洋委员会的区域安全战略，并支持执行《吉布提行为守则》，以期建立汇集海事利益信息的互联互通的中心。

4. 根据格鲁吉亚内政部提供的资料，在执行联合国安全理事会第 2442(2018)号决议方面，由于资源和权限有限，格鲁吉亚海岸警卫队无法执行打击索马里沿海海盗活动的具体措施。然而，应该强调的是，海岸警卫局的相关办公室正在系统地与伙伴国和国际组织的海事机构分享有关可疑船只的信息。信息共享活动将坚持开展，格鲁吉亚相关机构将继续履行所有国际义务，包括安全理事会决议所载的义务。根据格鲁吉亚国防部提供的材料，该部作为出口管制系统领域的一个主要权威机构，是发放军事生产许可证的机关。在这一问题上，国防部考虑到安全理事会关于武器禁运和制裁的决议规定的强制性要求。这意味着如果禁运适用于最终目的地国，就不会作出允许运送的决定，也不会对军事产品的出口和过境给予许可。这一程序同样适用于索马里，该国自 1992 年以来一直受制于安全理事会第 733(1992)号决议实施的禁运。此外，规管格鲁吉亚出口管制的新立法框架于 2014 年生效，该框架与欧洲联盟立法完全一致，从而将该领域的国际公认原则、标准和最佳做法纳入了国家立法。发放许可的起点是对产品的最终目的地国及其最终用户和最终用途进行全面分析。这首先意味着履行安全理事会决议以及有关安全和不扩散的国际协定规定的义务。

5. 匈牙利作为欧洲联盟成员国，通过欧洲联盟的两个特派团，即欧盟海军“阿塔兰特行动”和欧洲联盟索马里能力建设特派团执行安全理事会第 2442(2018)号决议。匈牙利欢迎两个特派团的努力和效力，但是，由于该国目前的行动承诺，匈牙利国防部队无法向特派团提供人力。

6. 意大利参加了欧洲联盟海军“阿塔兰特行动”，自该行动开始以来提供了一艘海军战舰(也作为部队指挥官的旗舰)。意大利还在西班牙罗塔的行动总部长期派驻两名军官和一名海军士官，并与其他两个国家定期轮换担任副行动指挥官(配有一名助理和一名秘书)。此外，为了促进改善该区域的海上安全，意大利海军战舰在部署期间向行动区内地方当局、区域海军和其他与海上安全有关的海事行为体(即吉布提海军和海岸警卫队、塞舌尔海军和空军以及摩加迪沙警察部队)提供当地海上能力建设活动以及主要领导人接触活动。

7. 立陶宛参加了欧盟海军反海盗“阿塔兰特行动”。在本报告所述期间，自 2018 年 11 月 6 日起，立陶宛在联合王国诺斯伍德行动总部、后来在西班牙罗塔总部派驻了一名军官。自 2019 年 8 月起，立陶宛增加了对“阿塔兰特行动”的参与力度，为此在世界粮食计划署船只上部署了一支由 12 名军人组成的自主护船分遣队，并在吉布提部署了一个由 2 名军人组成的国家支援单位。

8. 马尔代夫拥有印度洋中部逾 950 公里的海岸线，对本国的海上安全保持着坚定的承诺。为履行这一承诺，马尔代夫海岸警卫队持续进行海上巡逻，并与友邦海军部队在马尔代夫水域从海路和空中进行联合海上巡逻。马尔代夫于 2009 年签署了《吉布提行为守则》，以支持加强非洲之角和西印度洋区域各国之间的信息共享、能力建设和培训，从而遏制海盗活动。此后，马尔代夫一直参与在接收有关海盗活动的信息方面进行的跨国交流与合作。2017 年，马尔代夫还签署了扩大《吉布提行为守则》范围的吉达修正案。马尔代夫、斯里兰卡和印度于 2012 年签署了一项海事保安三方合作协定，以便在人道主义援助和救灾、专属经济区监测、搜索救援以及打击海盗活动等各种努力中开展联合合作。海事保安的进一步加强包括 2019 年马尔代夫与印度签署分享白色航运信息以发展海上态势感知的谅解备忘录，这将有助于监测印度洋区域的航运活动。自 1991 年以来，每隔一年在马尔代夫举行一次由各海岸警卫队开展的多边“Dosti”演习，目的是加强在打击海盗活动和武装抢劫以及其他海上安全和保安相关问题上的互操作能力，该演习目前在海事保安三方合作协定下开展。为了进一步增强海上态势感知，目前正在群岛各地安装沿海监视雷达系统链。在印度政府的协助下，到 2020 年底将完成总共 10 个综合雷达系统。由于马尔代夫跨越进出高风险海区的船只所使用的战略性国际航道，为处理访问马尔代夫港口的船舶上的武装警卫制定了立法规定。(处理程序见 http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Documents/Maldives.pdf)。马尔代夫水域最近发生的涉及索马里的事件包括：2018 年 6 月 23 日，海岸警卫队在马尔代夫北阿里环礁以西 41 海里处逮捕一艘小船，船上有 3 名索马里人；2018 年 1 月，海岸警卫队在马尔代夫水域逮捕两艘渔船，每艘船上载有 200 吨鱼，疑似在索马里邦特兰水域进行非法、无管制和未报告的捕捞。

9. 阿曼建立了一个海事保安中心，包括各军事、安全和民事实体的代表，以便不断开展协调和联合工作。该中心日夜管理和领导海事保安行动，以应对港口、海上设施和海岸以及阿曼海域面临的安全威胁。该中心配备了最先进的船舶技术设备、船只和海上侦察机。不言而喻，该中心尽其所能确保阿曼海域的安全和保安。值得一提的是，由于该中心不断努力在上述实体之间进行联合协调，以打击非法威胁和活动，自 2018 年 11 月 6 日至今，据报阿曼海域没有发生海盗或武装抢劫事件。此外，该中心还与区域和国际中心保持联系，力求实现国际海上安全目标。

10. 自 2009 年 5 月以来，瑞典已派遣 5 支海军部队参加欧洲联盟在索马里海岸以外亚丁湾进行海上干预的“阿塔兰特行动”。该行动由安全理事会授权，经索马里联邦政府同意开展。欧洲联盟海军部队为易受袭击的航运提供保护，威慑、防止和遏制该地区的海盗活动和海上武装抢劫。2017 年秋季，瑞典向该行动提供了第 5 支特遣队，包括一支海军登船部队和两艘快速攻击艇。瑞典最近增加了向“阿塔兰特行动”西班牙罗塔总部派遣的人数，从两名参谋增加到三名。目前，瑞典不打算进一步增派人员或增加贡献。

附件二

2017-2019 年海盗事件地图

